

### **Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea** [BOE n.º 161, 6-VII-2013]

#### **Responsabilidad por incumplimiento de la Unión Europea**

El Real Decreto 515/2013 constituye una novedad en el ordenamiento español, en la medida en que, como se destaca en su preámbulo, se regula, por primera vez en una norma de carácter general, el procedimiento para determinar y repercutir la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Esta disposición se adopta en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; a su vez, adoptada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.

La regulación de la repercusión de la responsabilidad en la administración responsable del incumplimiento resulta de especial relevancia en un estado descentralizado, en el que la ejecución de las obligaciones impuestas por el ordenamiento de la UE corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, al conjunto de los poderes del Estado; mientras que la responsabilidad por incumplimiento se asume por el Estado en su conjunto. Como consecuencia, resulta lógico que la Administración Central del Estado pueda repercutir la responsabilidad derivada del incumplimiento de la Unión Europea (*vid.* SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A. 2013: «Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2013, n.º 47: 40-60).

En definitiva, de conformidad con el procedimiento previsto en el R. D. 515/2013, cuando cualquier administración pública u otra entidad integrante del sector público provoquen o contribuyan al incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento de la Unión Europea, ocasionando una sanción del Reino de España, la administración central puede repercutir a la administración que ha incumplido las responsabilidades derivadas de cualquier acción y omisión realizada en el ejercicio de sus competencias. La repercusión tiene carácter sancionador, en la medida en que constituye una aplicación del principio que obliga a cada administración a asumir la responsabilidad por aquellos actos realizados en el ejercicio de sus competencias.

El TC reconoció en la STC 79/1992 que «corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse

para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (FJ 8, reiterado en la STC 148/1998, FJ 10); en definitiva, el Estado puede regular esta cuestión, sin perjuicio de la obligación de todas las administraciones de colaborar en la ejecución de las obligaciones derivadas del ordenamiento de la UE.

No obstante, durante un largo período de tiempo la regulación estatal sobre esta repercusión tuvo un carácter sectorial y fragmentario. La regulación sectorial estuvo impulsada por la necesidad de regular aquellos ámbitos en los cuales había que responder de forma inmediata frente a condenas impuestas a España en el marco de las obligaciones derivadas del ordenamiento de la Unión Europea. Así, por ejemplo, la regulación sectorial prevista en la Ley de Aguas se adoptó después de que la sentencia del TJCE de 25 de noviembre de 2003 hubiera condenado a España al pago de una multa coercitiva por la inejecución de la Sentencia del TJCE de 12 de febrero de 1998, en la que se declaró el incumplimiento de la Directiva 76/464 sobre calidad de las aguas de baño.

El Consejo de Estado puso de relieve la necesidad de poner fin a la fragmentación de la regulación normativa (*vid.* Consejo de Estado, Informe de 15 de diciembre de 2010 acerca de los mecanismos existentes en el ordenamiento español para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea y, en su caso, repercutir la responsabilidad de los sujetos incumplidores; en general, AZPITARTE SÁNCHEZ, M. 2012: «Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del Informe del Consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010». *REAF*, 2012, n.º 15).

La Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible (*BOE*, 5 de marzo de 2011, 25033-25235) reguló por primera vez, de forma general, la repercusión de la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento de la UE. Sin embargo, se mantuvieron en vigor las disposiciones existentes con anterioridad en ámbitos particulares; esta cierta confusión y reiteración normativa se clarificó a través del R. D. Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, que simplificó la situación normativa de esta materia, puesto que derogó expresamente las disposiciones de carácter sectorial que regulaban (de forma paralela a la nueva normativa general de la Ley O. 2/2012) la repercusión de las consecuencias financieras de los incumplimientos de las obligaciones derivadas del ordenamiento de la UE. En concreto, derogó: a) el artículo 121 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; b); la disposición final cuarta de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; c) los apartados tercero y cuarto de la disposición adicional tercera de la Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de Protección de Medio Marino; y, por último, d) la disposición adicional primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Aun así, la regulación general prevista en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, no se completó con el desarrollo del procedimiento para ventilar la responsabilidad por incumplimiento del ordenamiento de la UE. Además, tuvo una reducida vigencia, en la medida en que esta cuestión se reguló de nuevo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidades Financiera (LOEPSF), *Boletín Oficial de Estado*, 30 de abril de 2012, 32653-32675, adoptada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española, cuyo articulado desarrolla el R. D. 515/2013.

A pesar de que La Ley Orgánica 2/2012 regula una determinada situación material, vinculada con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en lo que se refiere a la repercusión de la responsabilidad no sólo se ocupa de aquella de la infracción de aquellos compromisos asumidos por España en relación con la gobernanza económica (art. 8 y disposición adicional segunda), como corresponde a su objeto principal, sino que extiende su objeto a cualquier otro incumplimiento de las obligaciones derivadas de la UE. De esta forma, prevé que «1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado» (artículo 8). Asimismo, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 desarrolla la «responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario». En concreto, dispone que el Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento; asimismo, habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente su contenido. En definitiva, esta regulación general de la repercusión se encuentra dentro de una norma sectorial, por lo que quizá fuera más adecuado plantear la posibilidad de adoptar una norma específica.

El procedimiento general previsto en el Real Decreto 515/2013 de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea, en todo caso, recoge de forma sustancialmente similar en su tramitación y desarrolla las normas sectoriales existentes con anterioridad. Aun así, como destaca su preámbulo «supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, ya que hasta la fecha sólo existían regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias, como son la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior».

El Capítulo I del R. D. 515/2013 determina el objeto, el ámbito de aplicación –objetivo y subjetivo– y los criterios para determinar la responsabilidad derivada del incumplimiento; en particular, tiene en cuenta el supuesto en el que se produzca una responsabilidad concurrente entre algunos de los sujetos. El objeto del R. D. se ha regulado de forma amplia, de igual forma que ocurre en la L. O. 2/2012, de estabilidad

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El objeto del R. D. 515/2013 se ocupa, de forma general, de la responsabilidad por incumplimiento de las normas de la Unión Europea, en un sentido amplio, derivado no sólo de los procedimientos por déficit público excesivo, sino también de cualquier otro supuesto que dé lugar a la responsabilidad en el ámbito de la UE, como pueda ser la gestión de fondos europeos o las sanciones pecuniarias impuestas en el marco del recurso por incumplimiento. De igual forma, en el Capítulo I se regula el ámbito subjetivo de aplicación, las administraciones responsables, así como los mecanismos para hacer efectiva la repercusión. Por otra parte, define de forma amplia el ámbito objetivo de aplicación, combinando una definición general de los supuestos que dan lugar a la repercusión con una serie de supuestos particulares en los que se entenderá que existe un incumplimiento (artículo 3. 3), en concreto, A) Transposición tardía de directivas europeas al ordenamiento jurídico. B) Transposición incorrecta de directivas europeas al ordenamiento jurídico. C) Adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. D) Falta de ejecución o ejecución incorrecta de las sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas

El Capítulo II se ocupa de los órganos competentes para iniciar y desarrollar procedimiento, que será siempre de oficio, mientras que el Capítulo III desarrolla las alegaciones que pueden realizar los interesados en el procedimiento, los informes preceptivos que deben acompañar al expediente y el trámite de audiencia. Finalmente, el Capítulo IV regula las formas de terminación de procedimiento, bien a través del acuerdo del Consejo de Ministros o bien a través del pago voluntario anticipado de la deuda. Por último, las disposiciones finales establecen el carácter supletorio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La repercusión de la responsabilidad se trata de una cuestión de actualidad y con importantes connotaciones financieras. Con todo, no deben sobreestimarse los supuestos en los que se han producido incumplimientos por parte de las Comunidades Autónomas, sin que además la repercusión excluya que en una determinada infracción exista una responsabilidad concurrente entre varias administraciones.

Javier LASO PÉREZ  
*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*  
*Universidad de Salamanca*  
[jjlasop@usal.es](mailto:jjlasop@usal.es)